LA CIUDAD COMO FORMA DEL PENSAMIENTO

(Notas sobre los principios de la participación en la actuación urbanística)

María José González Ordovás
Universidad de Zaragoza

1. Notas sobre la evolución del sistema urbanístico español cuya originalidad consiste en ser fiel a sus orígenes

La tendencia que lleva a la transformación del ciudadano en cliente resulta especialmente importante en el ámbito del urbanismo. Más que como pez en el agua, el ciudadano (en su calidad de vecino) se halla ante la complejidad del derecho urbanístico como pez en la red. En un contexto en que la vida en la ciudad se mide, cada vez más, por sus resultados económicos, la colaboración de lo público y lo privado se entiende como una cooperación de la Administración (local sobre todo) y las empresas articulada, fundamentalmente, en torno a los llamados planes estratégicos urbanos.

Siendo la nuestra una sociedad urbana, por un lado, y la sociedad del evento como celebración, por otro, resulta más bien coherente que parte del desarrollo urbano esté siendo confiado a estrategias de choque (como, por ejemplo, juegos olímpicos, exposiciones universales...) capaces de revitalizar, e incluso, lanzar o relanzar a nivel internacional una ciudad. Pero para ello ha sido necesario que nuestro urbanismo, política de ordenación de la ciudad dirigida a «determinar el cómo, cuándo, y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos urbanos»[1], haya conocido diversas reformas y transformaciones a lo largo del tiempo. Y, de hacer caso a Bergamín, «la reforma no es lo que forma sino lo que deforma».[2]

Las consideraciones sobre los cambios normativos que desde la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 hasta la ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones ha conocido este país

[1] STC 61/1997 de 20 de marzo, F.J. 6.a)

[2] José Bergamín. *El cohete y la estrella* (*Afirmaciones y duda aforísticas, lanzadas por elevación*), Madrid, Cátedra, 1984, pág. 79.

pasan necesariamente por el lugar asignado a las instancias públicas y a la iniciativa privada en el deliberado entramado de la política urbana, lo cual es casi tanto como decir de la política. Y ello sin olvidar la complejidad que resulta del sistema autonómico y la consiguiente asignación de competencias establecida por la Constitución y que en el caso del urbanismo ha derivado en una situación que algunos han calificado como «el aquelarre jurídico-constitucional de la sentencia 61/97 de 20 de marzo, justo castigo al babélico trabajo de los juristas y pistoletazo de salida para la anarquía normativa que sin duda aprovecharán, ya lo están haciendo, los economistas para tomar el relevo inspirador con la receta milagrosa, el libre mercado».[3] En ese sentido, basta con ver la Ley 7/1997, de medidas liberalizadoras del mercado de suelo.

Como ha quedado apuntado, nuestro recorrido comienza con la L.S. del 56 y no hay nada de erróneo en ello. De aquella norma arranca la construcción básica del estatuto urbanístico del derecho de propiedad que ha perdurado hasta hoy pese a los diversos cambios legislativos, entre los que destaca, obviamente, la promulgación de la Constitución del 78. Es a partir de ese momento cuando se sitúa el aprovechamiento urbanístico (determinación del uso del suelo y fijación de la intensidad del mismo) fuera de la disposición del propietario debido a la consideración de la propiedad inmueble como un bien de interés público urbanístico.

En otras palabras, es la Ley del 56 la que asienta el principio de que el propietario sólo podrá ejercer el *ius aedificandi* conforme a lo establecido en la legislación y el planeamiento tanto en lo relativo a la cuantificación de la edificación cuanto respecto al tempus, el momento del ejercicio. Es ésta una alteración radical por el abandono de la concepción plena del derecho de propiedad sobre el bien inmueble (tierra o suelo) consagrada en el art. 350 del Código Civil y por la transformación de todo el ámbito material de la actividad urbanística en una función de carácter público.

El desarrollo de la nueva concepción que mediante el planeamiento urbanístico se ha fomentado hasta hoy se basa en la clasificación del suelo. Inicialmente todo el territorio nacional se dividió en suelo urbano, de reserva urbana o rústico dependiendo de dicha clasificación el contenido mismo del derecho de propiedad. Sin embargo, y aun cuando la LS 56 ha sido calificada unánimemente por la doctrina como «el suceso más importante en toda la historia del Derecho urbanístico español» (por encima incluso de la

[3] Ramón Parada, «Urbanismo de obra privada versus urbanismo de obra pública», en Enrique Gómez-Reino y Carnota (Dir.), *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Jornadas internacionales de Derecho Urbanístico,* Madrid, Marcial Pons, 1998, pág. 46.

propia Constitución), la falta de desarrollo reglamentario del texto legal y la propia evolución de la práctica urbanística posterior impidieron que la norma desplegara sus pretendidos efectos, primando los pingües beneficios económicos garantizados por la concesión de licencias sobre cualquier supuesto de coordinación entre crecimiento y paisaje urbano.

Así, «la mayor parte de los ayuntamientos prescindieron en la práctica de casi todas las exigencias del nuevo sistema». En la relación de irregularidades e ilegalidades hallamos otorgamientos de «licencias de construcción con autorización de altura superior a la correspondiente, sea de forma directa o previa modificación de las ordenanzas, por acuerdo municipal sin sanción posterior, o bien por la declaración de "edificio singular", unilateralmente, sin la preceptiva aprobación del órgano central. Esta práctica (...) fue defendida (una y otra vez) por alcaldes, sector privado y cierta prensa de la época».[4] Es también bastante fácil encontrar edificaciones sobre suelo de reserva urbana, esto es, fuera del casco y sin la redacción previa y prescriptiva del correspondiente Plan Parcial habilitante. Hasta tal punto la ocupación de ese suelo contiguo fue constante que la edificación fue eliminando «toda posibilidad de reservar espacios para las dotaciones que el plan parcial hubiera hecho posible: zonas verdes, escuelas, aparcamientos, etc.»[5]

Pero no sólo los Ayuntamientos, también «el propio Estado demostró que no consideraba prioritario el cumplimiento de su propio planeamiento».[6] Resultado del peso específico de los falangistas en una primera etapa y de su apoyo a un nuevo y revolucionario concepto de la propiedad del suelo, la ley iba a conocer, sólo un año después, con el ascenso de los tecnócratas al poder y el consabido desplazamiento de los falangistas, uno de sus mayores frenos. Es así como «se prescinde de anteriores ideales de destino imperial en favor de un modelo de incremento cuantitativo al estilo de los países capitalistas del área occidental».[7]

Ese es también el criterio del Banco Mundial, en cuyo informe se dice que «el gobierno ha señalado que su objetivo principal estriba en lograr la tasa de crecimiento máxima para la economía nacional, y que el desarrollo regional debe ser estimulado únicamente cuando no se interfiera en aquel objetivo». A lo que el informe añadía, en una indudable muestra de respal-

---

[4] Fernando de Terán, *Planeamiento urbano en la España contemporánea* (1900/1980), Madrid, Alianza Universidad, 1982, pág. 462.

[5] Fernando de Terán, *Ibídem,* pág. 463.

[6] María José González Ordovás, *Políticas y estrategias urbanas. La distribución del espacio privado y público en la ciudad,* Madrid, Fundamentos, 2.000, pág, 246.

[7] María José González Ordovás, *Ibídem,* pág. 247.

do institucional, que «semejante criterio proporcionará, indudablemente, el máximo beneficio al pueblo español».[8]

Después de aquello habrá que esperar hasta la ley 19/1975, de 2 de mayo, que dio lugar a la promulgación por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, del texto refundido de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 76). Pero para entonces, como se refleja en la Exposición de Motivos de la ley del 75, el mal ya estaba hecho:

«El examen de la situación urbanística española permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística, los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades».

Sin embargo, y a pesar de ello, «se mantienen los mismos principios y el mismo fracasado estatuto de la propiedad de la Ley del Suelo del 56 con algunos retoques». Retoques como la discreta participación del municipio en la plusvalía urbanística, ya que la ley le otorga el 10% del aprovechamiento medio del sector, o el rescate del urbanismo de obra pública a través del urbanismo concertado. Rescate tímido a decir verdad, pues aunque a través de los Programas de Actuación Urbanística las obras de urbanización pueden desarrollarse por concesión o por las propias Entidades locales o urbanísticas especiales, cuando las asuman de forma directa, lo cierto es que «los propietarios de suelo urbano y urbanizable siguen protagonizando en la ejecución de los planes el proceso urbanizador a través del sistema de compensación» que ahora se declara preferente.[9]

El sistema normativo urbanístico se mantuvo a salvo, incluso, tras la Constitución del 78, y ello, fundamentalmente, por dos motivos. Primero, porque, «lejos de determinar una inconstitucionalidad material sobrevenida» de la normativa vigente, «le proporcionó cobertura *ex post,* en la medida en que su artículo 33, después de garantizar el derecho de propiedad, especifica claramente que la función social de tal derecho delimita su contenido de acuerdo con la ley».[10] Y, además, porque, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 148.1.3° de la Constitución en virtud del cual las Comunidades Autónomas, de cualquier nivel, podían asumir competencias en ma-

---

[8] Resumen del Informe del Banco Mundial sobre España, Servicio Informativo Español, Madrid, 1963.

[9] Ramón Parada, *Ibídem, pág. 69.*

[10] Luciano Parejo Alfonso y Francisco Blanc Clavero, *Derecho urbanístico valenciano,* 2ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, *1999, págs. 152 y 153.*

teria de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», como efectivamente lo fueron haciendo todas ellas, con carácter de exclusividad no hubo alteraciones materiales. Y es que, «dentro de ese sistema competencial ninguna Comunidad Autónoma, hasta la ley valenciana de 15 de noviembre de 1994, intentó sustituir ese ordenamiento urbanístico estatal». [11]

En realidad, la segunda gran reforma de la Ley del Suelo no se produce hasta 1990 con la ley 8/1990, de 25 de julio, en cuya Exposición de Motivos el legislador reconoce que el incremento del precio del suelo «excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, que repercute en los precios finales de la vivienda y, en general, en los costes de implantación de las actividades económicas» hasta tal punto que «el respaldo que ofrece el ordenamiento jurídico vigente» es de todo punto ineficaz. Las causas de tal ineficacia oscilan tanto como lo hace la concepción que del Estado mantienen los autores.

Los hay que sostienen que la reforma iniciada en 1990 y que culmina con la aprobación del texto refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS) aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, trajo «más de lo mismo, al insistir en la atribución desigual de las plusvalías urbanísticas a los propietarios según las diversas clases de suelo, y al concebir, una vez más, el proceso urbanizador fundamentalmente como obra privada y no como obra pública, aunque ahora se pretenda menos lucrativa y, además, obligatoria».[12]

Otras opiniones, en cambio, permiten presagiar el auge perentorio de propuestas más liberales (neoliberales en realidad). En ese contexto se enmarcaría, por ejemplo, el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993 *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios,* donde se compara la legislación urbanística española con el «efecto de la normativa "anti-propietarios" establecido en la Unión Soviética durante setenta años». O las opiniones vertidas por representantes cualificados del Gobierno a cuyo parecer «el proceso legislativo español de "sobrecargas" y deberes crecientes a la propiedad ha sido el más intenso y extenso de todos los modelos europeos, alcanzando cotas de intervencionismo y obligaciones que espantan siquiera pensarse cuando se cuenta el caso español en otras latitudes». La estimación es que la reforma de 1990 «ha perdido la oportunidad histórica de enderezar el error que no supo enmendar la reforma de 1975, al

[11] Eduardo García de Enterría, «El derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI», en Enrique Gómez-Reino y Carnota (Dir.), *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Jornadas internacionales de Derecho Urbanístico,* pág. 12.

[12] Ramón Parada, *Ibídem,* pág. 70.

no atreverse a conducir al urbanismo español a la esfera de la producción industrial capitalista avanzada.»[13]

Lo que inicialmente sólo habían sido recomendaciones al legislador tardaron poco en concretarse como iniciativas del ejecutivo. Nos referimos al Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, convalidado por el Congreso de los Diputados y después tramitado como Ley 7/1997, de 14 de abril. Medidas que, con la supresión de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado y la consiguiente unificación de ambas como suelo urbanizable, pretendían aumentar la oferta del suelo abaratando así el precio del mismo. Aunque fuere «a costa de renunciar nuevamente al control del desarrollo urbanístico».[14] En cualquier caso, «su alcance ha sido, sin embargo, escasísimo dada la situación de extraordinaria confusión generada por la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, dictada por el Tribunal Constitucional».[15]

Ciertamente, referirse a un pretendido «modelo urbanístico español» después de la aparición de dicha sentencia es, como mínimo, «arriesgado».[16] La célebre sentencia del Tribunal Constitucional acumula varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos por algunas Comunidades Autónomas contra la Ley de 1990 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo junto a otros recursos de inconstitucionalidad también procedentes de algunos gobiernos Autonómicos frente al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 (Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992) y resuelve. El Constitucional estima los recursos y declara inconstitucionales las normas urbanísticas vigentes hasta ese momento (Ley del 90 y Texto Refundido del 92). Esto es, decide desmantelar el ordenamiento urbanístico sumiendo la política urbana en «el más espantoso caos».[17]

En su interpretación de los artículos 149.1.1 y 148.1.3 de la Constitución, el Estado no puede dictar normas en materia urbanística ya que todo

---

[13] Javier García-Bellido (Subdirector General del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente), «Génesis de los problemas urbanísticos estructurales para una política inviable de suelo en España» en VV.AA., *La política del suelo en el siglo XXI. ¿Intervención o lberalización? XIX Curso monográfico de estudios superiores de urbanismo,* CEMC1, Granada, 1995, págs. 194, 195 y 207.

[14] Ramón Parada, *Ibídem,* pág. 74.

[15] Fernando E. Fonseca Ferrandis, *La liberalización del suelo en España. Presupuestos y marco jurídico-constitucional,* Madrid, Marcial Pons y Universidad Carlos III, págs. 162 y 163.

[16] Julio C. Tejedor Bielsa, «Propiedad, urbanismo y estado autonómico», *Revista de Administración Pública,* n° 148, (1999), pág. 393.

[17] Tomás-Ramón Fernández, «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas», en Enrique Gómez-Reino y Carnota (Dir.), *Ordenamientos urbanísticos,* pág. 89.

lo relativo a la ordenación de la ciudad compete de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas y a los Municipios. En cambio, sí puede el Estado «señalar los parámetros fundamentales, derivados del establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbana» (estatuto jurídico de la propiedad y del propietario). Así las cosas, se establece la vigencia provisional de la Ley del Suelo en su versión de 1976 aunque con carácter estrictamente provisional, sólo hasta que las Comunidades Autónomas promulguen su propia normativa al respecto.

Pero el laberinto urbanístico aún no se había cerrado; aún no habían pasado dos meses de la S.T.C. 61/1997 cuando, en aplicación de sus títulos competenciales, el gobierno aprobó un proyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones que tras su tramitación parlamentaria se convirtió en la Ley 6/1998, de 13 de abril (LRSV). En ausencia de un necesario análisis del estado de la cuestión y en clara continuidad con las medidas liberalizadoras de junio de 1996, «se pretende producir una "inflexión" en el modelo establecido (...) con finalidad flexibilizadora y liberalizadora.[19] Así por ejemplo, invirtiendo el principio hasta entonces imperante, el artículo 15 de la ley permite «el desarrollo urbano de cualquier porción del territorio no expresamente protegida otorgando a los propietarios del suelo urbanizable el derecho a promover su transformación, no la obligación a hacerlo, instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo».[20]

Como resulta evidente, «la nueva ley (...) elimina los excesivos controles públicos del proceso urbanizador y edificatorio que estableció la ley 8/1990 (...) y vuelve a un sistema precedente a la Ley del Suelo de 1956, en el cual el propietario del suelo es el protagonista, prácticamente absoluto, del desarrollo urbano, quedando obligada la Administración a concretar con él la realización del mismo».[21] Sea como fuere, la incidencia de la ley será más bien poca, ya que, en virtud de la demoledora sentencia de 20 de marzo del 97 del T.C., son las Comunidades Autónomas las encargadas de definir su respectivo modelo urbanístico cuyo denominador común viene da-

---

[18] Julio C. Tejedor Bielsa, *Ibídem,* pág. 401 y «El Derecho Urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* n° 10 (1997), págs. 315- 320.

[19] Luciano Parejo Alfonso, «El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística» en Enrique Gómez-Reino y Carnota (Dir.), *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y prespectivas de futuro,* pág. 123.

[20] Julio C. Tejedor Bielsa, *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un modelo urbanístico,* Pamplona, Aranzadi, pág. 359.

[21] Julio C. Tejedor Bielsa, *Propiedad, urbanismo y estado autonómico,* pág. 433.

do por el estatuto jurídico de la propiedad del suelo establecido por el Estado central.

2.- Sobre la partipación ciudadana en la construcción del sistema urbanístico

El repliegue de la presencia pública en la actividad urbanística ni ha sido homogéneo en los modelos autonómicos ni se ha traducido en un protagonismo análogo de la iniciativa privada y de la participación ciudadana en la misma. Empecemos por el final. Resulta, cuando menos, llamativa la escasa preocupación que legislador y doctrina especializada han mostrado por el reducido margen de colaboración ciudadana previsto por la normativa urbanística, en cierto modo compensado por el indubitado respaldo de la jurisprudencia.

El vecino del núcleo urbano, principal interesado en el desarrollo de su entorno más próximo, tiene ocasión de intervenir en el diseño urbano en dos momentos distintos, exigiendo ambos una cualificación técnica considerable. Por una parte, el ciudadano puede decidirse a cooperar en el complejo procedimiento administrativo de elaboración del planeamiento urbanístico en la fase de información pública.

De esta primera posibilidad participativa advertimos dos posturas bien diferenciadas. La del Tribunal Supremo, por un lado, al haber mantenido en su línea jurisprudencial un claro respaldo a dicha participación y, por otro lado y alejada de la anterior, la de alguna legislación autonómica, y sería el caso de la valenciana, que ha reducido las garantías de la misma respecto al conjunto del Estado. Sirva como ejemplo de la mencionada línea jurisprudencial la dicción literal de la STS de 9 de julio de 1991 [22]:

> «El planeamiento es una decisión capital que condiciona el futuro desarrollo de la vida de los ciudadanos, al trazar el entorno determinante de un cierto nivel de calidad de vida. En otro sentido, integra una intensa regulación de la propiedad privada (...) De aquí deriva ya la trascendental importancia del procedimiento de elaboración de los planes, precisamente para asegurar su "legalidad y acierto y oportunidad" (art. 129 de la LPA). Entre sus trámites destacan aquellos que tienden a lograr la participación ciudadana, ya prevista en el art. 4.2° del Texto Refundido (de 1976) y ampliada por el Reglamento de Planeamiento».

Y, como dice el actual presidente del TS (y, por ende, del CGPJ), Javier Delgado Barrio, si esto ya «era así antes de la Constitución, hoy resulta seriamente reforzada tal participación ciudadana por virtud de lo establecido

[22] A la misma podrían añadirse, entre otras, las sentencias de 11 de julio, 4 de noviembre, 1 y 22 de diciembre de 1986, 18 de septiembre de 1987, 28 de octubre de 1988, 30 de enero, 24 de julio y 28 de dicembre de 1989, 13 de marzo, 30 de abril y 30 de octubre de 1990, 12 de febrero y 11 de marzo de 1991.

en los artículos 9.2 y 105.a) de la Norma Fundamental: la intervención de los ciudadanos contribuye a dotar de legitimidad democrática a los planes (...) El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico (art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) ha de intensificar la importancia de los trámites que viabilizan aquella participación.» [23]

Por su parte, la ley 6/1994 LVRAU de la Comunidad Autónoma Valenciana, que «organiza y articula en un ordenamiento coherente, en calidad de norma cabecera de grupo, el conjunto de normas autonómicas»[24], establece en el artículo 38 los trámites de consultas y acuerdos previos entre Administraciones y entidades representativas de los colectivos ciudadanos aplicables a los Planes de Acción Territorial, Planes Generales, Planes Especiales, Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos (si se tramitan como instrumentos de planeamiento independiente), así como a los Planes y Programas promovidos por la administración supramunicipal. Sin embargo, y aunque es preceptivo hacer constar en actas las reuniones, informes y sugerencias, ello sólo tendrá lugar cuando efectivamente se produzcan, ya que la omisión de tal tramitación «difícilmente podrá ser considerada vicio invalidante del procedimiento[25]. Como mucho, «claro está, la Administración que los omite habrá de soportar los perjuicios y las dilaciones que se puedan derivar en la tramitación como consecuencia de la falta de un preacuerdo sobre cuestiones fundamentales con otras Administraciones afectadas».[26]

A ello ha de añadirse que la misma ley (LVRAU) señala, constituyendo una novedad respecto a la normativa del Estado, «que no será preceptivo reiterar la información pública en un mismo procedimiento, ni aun cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación provisional notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones».[27] Medida que lejos de acrecentar, restringe las posibilidades de los ciudadanos a la hora de participar desdiciendo la autorizada opinión del Magistrado Delgado Barrio registrada en la jurisprudencia del TS en interpretación literal de la ley, según la cual: «si el texto sometido inicialmente a información pública es objeto, después, de una modificación que altera profundamente su sentido real, esta nueva redacción no habrá sido ofrecida a las alegaciones de los ciudadanos, lo que

---

[23] Javier Delgado Barrio, El *control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico,* Madrid, Civitas, 1993, pág. 60.

[24] Luciano Parejo Alfonso, *Derecho urbanístico valenciano,* pág. 241.

[25] Luciano Parejo Alfonso, *Ibídem*, pág. 311.

[26] Luciano Parejo Alfonso, *Ibídem*, pág. 311.

[27] Luciano Parejo Alfonso, *Ibídem*, pág. 312.

implica la necesidad de abrirles un nuevo plazo cuando se hayan introducido "modificaciones sustanciales" en el texto original»[28]. Hasta ahí el débil papel de los vecinos en la fase de elaboración y aprobación del plan, cuya concreción y exigencias técnicas quedan recogidas en la ley de forma detallada.

Queda aún otra posibilidad de participar en la acción pública de control del planeamiento una vez aprobado y publicado éste. Y es que, siendo los Planes normas jurídicas de rango reglamentario[29] y habiendo garantizado la Constitución española la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3°), el particular puede en sede jurisdiccional contencioso-administrativa impugnar directa o indirectamente los instrumentos del planeamiento, en justa aplicación del artículo 106 de la Constitución así como del 235 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 (hoy de nuevo vigente, tras la sentencia del TC de 20 de marzo de 1997, aunque con carácter transitorio).[30] O, lo que es igual, llevar a los tribunales el plan propiamente dicho de cuya legalidad se duda o, en su caso, los actos jurídicos resultantes de la aplicación del mismo. Pese a su complejidad, este mecanismo puede resultar el único viable en caso de que la Administración, en uso del reconocido «ius variandi», modifique los planes urbanísticos ya aprobados o añada a los mismos normas de desarrollo correspondientes a un plan inferior, puesto que, en definitiva, estamos hablando de la alteración de normas jurídicas por parte de quien las creó.[31]

Existe, junto a la mencionada anteriormente, otra particularidad del modelo urbanístico valenciano: el Programa de Actuaciones Integradas (PAI). La legislación valenciana opta por la creación de un sistema único de ejecución y gestión del planeamiento consagrando el modelo de urbanismo concertado al hacer concurrentes a la instancia pública y a la iniciativa privada empresarial. En concreto, el denominado agente urbanizador (público o privado) será el encargado de suscribir un convenio con la Administración, una vez aprobado el Programa de Actuación Integrada, en el que «concreta sus compromisos y obligaciones para con la gestión y urbanización de los terrenos». «El peso de la reforma y la esperanza de la Ley está en la iniciativa empresarial privada (...) (puesto que) la Ley pretende abrir a los empresarios privados la posibilidad de instar propuestas de desarrollo de ac-

---

[28] Javier Delgado Barrio, El *control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico,* pág. 61.

[29] STS de 1 de junio de 1987, fundamento jurídico 3°.

[30] Art. 106 de la C.E. «1.- Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines de la justicia".

[31] STS de 7 de noviembre de 1988, fundamentos jurídicos 2° y 6° y STS de 27 de marzo de 1991, fundamento jurídico 2°.

tuaciones que integran entre sí la programación de los terrenos, la reforma simultánea de los planes que la hacen posible, la gestión y la urbanización». Y es que el criterio predominante ya no va a ser, como antes, «el jurídico de la ejecución del Plan, sino el económico de su rentabilidad.[32]

En la práctica, y con carácter general, el del Derecho Urbanístico es uno de los ámbitos jurídicos donde más incide la complejidad y la transformación social y, quizás por ello, donde con mayor frecuencia se opta por una aplicación selectiva de la norma, esto es, «la utilización o uso estratégico del Derecho. Situaciones en las que se aprecia el desarrollo considerable de la actuación informal (...) así como la generalización de la tolerancia de situaciones irregulares o ilegales y la inactividad de la Administración». Todo lo cual «está desvalorizando seriamente la comprensión de la ordenación urbanística, su ejecución y el control de su observancia desde las instituciones establecidas por la Ley».[33]

3.- El urbanismo no es sólo cuestión de normas

El urbanismo no es sólo cuestión de normas, acaso y desde cierto punto de vista, cada vez lo sea menos. De hecho, parece haberse convertido «en una nueva variante del Despotismo Ilustrado (aunque estos déspotas no hayan resultado ser demasiado ilustrados) que ahuyenta la participación pública: todo por la ciudad, para la ciudad, pero sin los ciudadanos. Sin embargo, ello no obsta para que, en los últimos años, la práctica urbanística haya desplegado nuevas fórmulas de desenvolvimiento más acordes con el contexto de desregulación generalizado al que asistimos, "desembarazándose" de algunas de las prácticas más tradicionales».[34]

A medio camino entre la planificación en sentido clásico y la desregulación, la llamada planificación estratégica se ha hecho en nuestro país con un espacio propio al cobijo de un poderoso argumento: a problemas nuevos, instrumentos nuevos. Si bien es verdad que «originariamente, las ciudades que empezaron a reflexionar en términos estratégicos sobre su desarrollo lo hicieron inducidas por problemas económicos generalizados (San Francisco, Liverpool, Londres)»[35], en España los factores que desde mediados de

---

[32] José Mª Baño León, «Los sistemas de ejecución del planeamiento urbanístico» en Enrique Gómez-Reino y Carnota (Dir.), *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro,* págs. 149 y 150.

[33] Luciano Parejo Alfonso, *Crisis y renovación en el Derecho Público,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 21 y 27.

[34] María José González Ordovás, *Políticas y estrategias urbanas,* págs. 279 y 280.

[35] Javier Font y Cristina Rivero, «Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial» en Joan Subirats (Ed.), *¿Existe sociedad en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos,* Madrid, Fundación Encuentro, 1999, pág. 363.

los ochenta han venido propiciando esta nueva figura son diversos y heterogéneos. Destacan entre otros la «creciente complejidad e interrelación entre los problemas urbanos; la mayor incertidumbre del entorno geopolítico, económico y tecnológico; el incremento de la competencia entre ciudades y territorios; o las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación» [36]

Hablamos de una planificación integral puesto que incluye acciones de tipo ecónomico, social, cultural, institucional, etc. pero no de una planificación normativa ya que no puede asignar espacios para las acciones previstas puesto que no desarrolla una regulación de los usos del suelo. Los estratégicos resultan planes especialmente atractivos por su virtud de considerar la ciudad como un todo, sin fraccionarla ni territorialmente ni desde el punto de vista competencial dado el reparto que de la misma se hace entre los diversos órganos y niveles administrativos.

La proliferación de este tipo de planes hace patente el acuerdo social alcanzado sobre la importancia de la colaboración entre los distintos agentes sociales, económicos y públicos implicados en la formación de la ciudad, siempre inconclusa. Sin embargo, el modelo incorpora al habitante más en su calidad de cliente que en la de ciudadano. De hecho, la denominada cooperación público-privado hace referencia, en buena medida, a la cooperación entre instituciones públicas y empresas «en la definición de estrategias de futuro (...) como única forma de lograr con éxito determinados objetivos de inversión privada y de coherencia y continuidad de la acción pública a largo plazo».[37]

Lo cual no ha resultado indiferente en la valoración global del conjunto de los planes estratégicos puestos en marcha en España tras el renombre conseguido por la Barcelona olímpica, y es que la mayor parte de los mismos «han puesto el énfasis en los aspectos de competitividad económica, sin prestar gran atención a la vía del desarrollo sostenible.[38] No es de extrañar, pues a la postre el mundo empresarial es el origen de esta modalidad planificadora [39]. Pero sería del todo injusto, por incierto, extender homogénea e indiscriminadamente dicha afirmación sin hacer la salvedad de planes entre cuyos objetivos prioritarios destacan la cultura: Córdoba; la calidad de vida: Málaga, Guipúzcoa, Barcelona, Girona, Alcobendas y Elche; o el medio ambiente: Elche o Valencia.

---

[36] Romá Pujadas y Jaume Font, *Ordenación y planificación territorial,* Madrid, Síntesis, 1998, pág. 365.

[37] Javier Font y Cristina Rivero, *Ibídem,* pág. 381.

[38] Javier Font y Cristina Rivero, *Ibídem,* pág. 393.

[39] Romà Pujadas y Jaume Font, *Ibídem,* pág. 369.

En una planificación tan flexible como ésta, el papel desempeñado por el tercer sector, esto es, la acción voluntaria privada, va a depender del concreto equilibrio de poderes existente en la ciudad en cuestión. La mayor o menor conciencia ciudadana de la repercusión global que cada proyecto va a desplegar en su ciudad o entorno va a ser determinante. Y, sin embargo, a día de hoy, intentar articular esa participación es, un poco, navegar contra corriente. «Vehicular el ejercicio de la ciudadanía a través de movimientos sociales y grupos intermediarios es algo que se desecha cada vez más considerándolo política de intereses especiales». [40] La calificación como grupo de interés especial a un grupo ciudadano responde a una clara intención desprestigiadora. «El que pueda representar "sólo a algunos" pero no a todos hace a un grupo "especial" privándole con ello de legitimidad». [41] De nuevo aquí la ciudad se muestra como reflejo de la política de un Estado en cuarto menguante cuya reformulación neoliberal da paso a una ciudadanía como conjunto de derechos pero individualizada y mercantilizada primando la eficiencia económica sobre el compromiso político. De nuevo aquí, pensar la ciudad es pensar el pensamiento.

[40] Jane Jenson y Susan D. Phillips, «De la estabilidad al cambio en el derecho de ciudadanía canadiense» en Soledad García y Steven Luckes (Comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación,* tr. José Manuel Alvarez, Madrid, Siglo XXI, pág. 102.

[41] Jane Jenson y Susan D. Phillips, *Ibídem,* pág. 102.